

**Analiza informacji o możliwych naruszeniach zasad finansowania kampanii wyborczej przez Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uczestniczący w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r.**

Niniejsza analiza dotyczy informacji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej i zgromadzonych w toku badania sprawozdania finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość uczestniczącego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. (zwanego dalej także „Komitetem”).

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z szeregiem pytań, m.in. w tych sprawach, w których wątpliwości i informacje o możliwych naruszeniach zasad finansowania kampanii wyborczej dotyczące gospodarki finansowej tego Komitetu, skierowały do niej różnego rodzaju podmioty w przesłanych dokumentach i zastrzeżeniach. Były to między innymi:

- pismo nr RCL.DPK.0911.1.2024 z dnia 23 maja 2024 r. z Rządowego Centrum Legislacji dotyczące ewentualnego finansowania kampanii wyborczej z budżetu RCL,
- pismo nr BF-III.071.07.2024 z dnia 26 lutego 2024 r. z Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie ewentualnych nieprawidłowości w związku z prowadzoną kampanią reklamową Ministerstwa na platformach internetowych w trakcie trwania kampanii wyborczej,
- pismo nr DP-WOPIV.0831.2.2024.MK z dnia 4 czerwca 2024 r. z Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w sprawie ewentualnych nieprawidłowości w zakresie niedozwolonego finansowania kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych w 2023 r. ze środków Lasów Państwowych,
- zastrzeżenia do sprawozdania Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z dnia 10 czerwca 2024 r. złożone przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze, dotyczące ewentualnego przyjęcia korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego,
- zastrzeżenia do sprawozdania Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość z dnia 10 czerwca 2024 r. złożone przez Komitet Wyborczy Wyborców Krzysztof

- Kwiatkowski – Pakt Senacki, tożsame z zastrzeżeniami złożonymi przez Stowarzyszenie Obserwatorium Wyborcze,
- pismo nr PZ.1802.1.2024 z dnia 4 czerwca 2024 r. od Wicemarszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące ewentualnego finansowania kampanii wyborczej Komitetu Prawo i Sprawiedliwość ze środków Funduszu Sprawiedliwości,
  - pismo nr BM-I.070.24.2024 z dnia 29 maja 2024 r. z Ministerstwa Sprawiedliwości, dotyczące ewentualnego powiązania wydatków z Funduszu Sprawiedliwości z kampanią wyborczą,
  - pismo z dnia 5 czerwca 2024 r. od Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ewentualnych nieprawidłowości w finansowaniu kampanii wyborczej KW Prawo i Sprawiedliwość, polegające na możliwości nielegalnego finansowania kampanii wyborczej KW PiS ze środków publicznych i z wykorzystaniem mienia publicznego,
  - pismo nr LOL.410.1.1.2024 z dnia 14 maja 2024 r. z Najwyższej Izby Kontroli, dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w finansowaniu spotów wyborczych w związku z kontrolą przeprowadzoną w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie,
  - pismo nr LOP.410.1.1.2024 P/24/001/LOP/01 z dnia 6 maja 2024 r. z Najwyższej Izby Kontroli, dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w wydatkach poniesionych na kampanię wyborczą w związku z przeprowadzoną kontrolą w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu,
  - pismo z dnia 18 października 2023 r. od Stowarzyszenia Rozwoju „Inspiracje”, w sprawie ewentualnego przyjęcia przez Komitet niedozwolonej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym od osoby prawnej w postaci nieodpłatnej możliwości umieszczenia 90 plakatów wyborczych w pasie drogowym, na drogach zarządzanych przez miasto Sławno,

Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do Komitetu wyborczego także o odniesienie się do poniższych, ogólnodostępnych informacji medialnych:

- Newsweek – W działaniu Szczuckiego nie było żadnego sprytu. PKW musi zareagować,
- Onet.pl – Podejrzana kampania lidera listy PiS. Ujawniamy, jak człowiek Kaczyńskiego rozdawał kiełbasę wyborczą,

- Onet.pl – Tajna drukarnia polityków PiS w garażu. Sprawę bada prokuratura,
- Bankier.pl – Finansowanie kampanii PiS z kasy Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie? Jest zawiadomienie,
- Wirtualna Polska - Facebook potwierdza doniesienia ws. Mejzy. Jest oświadczenie.

Dodatkowo 25 czerwca 2024 r. Państwowa Komisja Wyborcza uzupełniła swoje pytania o możliwość finansowania kampanii wyborczej jednego z kandydatów Komitetu ze środków nie pochodzących od Komitetu, co do której wpłynęły do Komisji kolejne zastrzeżenia.

W odpowiedzi Pełnomocnik Finansowy Komitetu wyjaśnił, iż Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość nie zlecał wykonania materiałów wyborczych o których mowa w wyżej wymienionych materiałach, nie zlecał również żadnemu organowi administracji publicznej jakiegokolwiek zapotrzebowania na agitację na jego rzecz, nie miał wiedzy o opisanych w niektórych pismach sytuacjach i nie miał wpływu na ewentualne działania swoich kandydatów lub osób trzecich. Ponadto, jak pisze Pełnomocnik Finansowy, „KW PiS jest pokrzywdzonym w sprawach, w których osoby trzecie bez zgody, wiedzy i akceptacji KW podejmują wątpliwe działania na własną rękę”.

Ponadto do Państwowej Komisji Wyborczej dnia 20 czerwca 2024 r. wpłynęły materiały od Wiceprzewodniczącego Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni w sprawie drukowania materiałów wyborczych Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość. Sprawa ta została wcześniej poruszona w materiałach prasowych i również wyszczególniona w piśmie do Komitetu. W odpowiedzi na pytania Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie Pełnomocnik Finansowy wyjaśnił, że Komitet nie miał kontaktów z osobami, które miały być zaangażowane w opisany proceder, o sprawie dowiedział się w maju 2024 r. i zwrócił się do swoich kandydatów o wyjaśnienia.

Dodatkowo do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęło pismo z Ministerstwa Sportu i Turystyki, w którym poruszone zostały kwestie wyszczególnione we wcześniej wymienionych dokumentach a także pismo z Prokuratury Okręgowej w Warszawie o prowadzonym postępowaniu na podstawie zawiadomienia z Rządowego Centrum Legislacji.

Ocena działań opisanych w wymienionych wyżej informacjach przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej i zgromadzonych w toku badania sprawozdania wymaga całościowej analizy przepisów określających zasady kontroli finansowania kampanii wyborczych sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą.

Państwowa Komisja Wyborcza obowiązana jest działać zgodnie z zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie kontroli finansowania kampanii wyborczych oznacza to, że zakres i tryb kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą określają przepisy Kodeksu wyborczego, a postanowienia w sprawie sprawozdań finansowych komitetów muszą mieć podstawę w przepisach Kodeksu wyborczego określających warunki przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń, przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia (art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu) albo odrzucenia sprawozdania (art. 144 § 1 pkt 3 i art. 144 § 2 Kodeksu). W szczególności odrzucenie sprawozdania następuje wyłącznie w przypadku stwierdzenia, że:

- komitet pozyskiwał lub wydatkował środki na cele niezwiązane z wyborami, pozyskiwał środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu wyborów, wydatkował środki przed dniem przyjęcia zawiadomienia o jego utworzeniu lub po dniu złożenia sprawozdania finansowego, wydatkował środki z przekroczeniem limitu (art. 144 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu – naruszenie art. 129 lub art. 135 Kodeksu),
- komitet przeprowadzał zbiórki publiczne (art. 144 § 1 pkt 3 lit. b Kodeksu – naruszenie art. 131 § 2 Kodeksu),
- komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy przyjmował środki finansowe pochodzące ze źródła innego niż Fundusz Wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3 lit. c Kodeksu – naruszenie art. 132 § 1 lub § 2 Kodeksu),
- komitet wyborczy wyborców lub komitet wyborczy organizacji pozyskiwał korzyści majątkowe z naruszeniem art. 132 § 3-6 Kodeksu (art. 144 § 1 pkt 3 lit. d Kodeksu, który nie ma zastosowania do komitetów wyborczych partii politycznych),
- komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy przyjął korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym inne niż wymienione w art. 132 § 5 pkt 1-4 lub od podmiotów niewymienionych w tych przepisach (art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu – naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu),

- komitet skorzystał z poręczenia kredytu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub z przekroczeniem limitu zobowiązania poręczyciela, lub z dokonania czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez osobę niebędącą obywatelem polskim mającym miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub z naruszeniem limitu wpłat (art. 144 § 2 Kodeksu – naruszenie art. 132 § 6 Kodeksu).

Ponadto naruszenia art. 129, art. 135 i art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego stanowią przesłankę odrzucenia sprawozdania, o ile kwota środków przyjętych lub wydatkowanych albo wartość przyjętych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekracza 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu wyborczego (art. 144 § 1 pkt 2 Kodeksu).

Powołane przepisy wyznaczają jednocześnie zakres kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą – obejmuje ona działania komitetów wyborczych, co oznacza także, że ograniczona jest do czasu ich aktywności wyborczej, mieszczącego się w okresie kampanii wyborczej. Działania innych podmiotów i podejmowane w innym czasie mogą być analizowane przez Państwową Komisję Wyborczą wyłącznie w celu ustalenia, czy były ściśle powiązane z działaniami komitetu wyborczego (podejmowane w porozumieniu z jego pełnomocnikiem finansowym, a przynajmniej za jego wiedzą i zgodą), a więc mają wpływ na ocenę zgodności z przepisami Kodeksu wyborczego prowadzenia przez pełnomocnika finansowego gospodarki finansowej komitetu. Działania podmiotów innych niż komitety wyborcze nie podlegają kontroli ani ocenie dokonywanej przez Państwową Komisję Wyborczą, a ich analiza służyć może jedynie ustaleniu stanu faktycznego. Przepisy Kodeksu wyborczego określające warunki przyjęcia sprawozdania bez zastrzeżeń, przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem na uchybienia albo odrzucenia sprawozdania uzależniają rozstrzygnięcie w sprawie sprawozdania od działań komitetu wyborczego. Nie może być zatem podstawą odrzucenia sprawozdania ani wskazania uchybienia obiektywny wpływ działań innego podmiotu na polepszenie szans wyborczych komitetu wyborczego, o ile działania te dokonywane były bez porozumienia z komitetem. Przykładem takich działań może być np. propagowanie przez inne niż komitet wyborczy podmioty (np. stowarzyszenia i organizacje społeczne) ich celów programowych zbliżonych do celów programowych partii politycznej, która utworzyła lub współtworzyła komitet czy też zawartych w programie

wyborczym komitetu. Innym przykładem może być działalność mediów, które sprzyjają tym czy innym partiom politycznym i komitetom wyborczym.

Jak wskazywała wielokrotnie w swoich stanowiskach i wyjaśnieniach Państwowa Komisja Wyborcza, działania o charakterze agitacji wyborczej, zdefiniowanej w art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego jako „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”, podejmowane przed rozpoczęciem kampanii wyborczej (tzw. prekampania wyborcza), są niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego, lecz przepisy Kodeksu wyborczego nie dają ani Państwowej Komisji Wyborczej (ani żadnemu innemu organowi) narzędzi do wyeliminowania ich. Podobnie przepisy Kodeksu wyborczego określają zasady prowadzenia agitacji wyborczej, a więc działań zdefiniowanych w art. 105 § 1 Kodeksu, pozostawiając poza oceną działania mające wpływ na decyzje wyborców, lecz niestanowiące tak rozumianej agitacji wyborczej (tzw. kryptokampania wyborcza).

Dokonując oceny zgodności gospodarki finansowej komitetów z przepisami Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza nie może dokonywać rozszerzającej wykładni przepisów, których naruszenie skutkuje odrzuceniem sprawozdania, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym zakazy nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dotyczy to zwłaszcza zakazów, których naruszenie wiąże się – w razie stwierdzenia go – z pogorszeniem sytuacji naruszającego prawo. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku oceny zgodności gospodarki finansowej komitetów wyborczych z przepisami Kodeksu wyborczego, ponieważ odrzucenie sprawozdania wiąże się z konsekwencjami finansowymi (pomniejszenie dotacji podmiotowej i subwencji na działalność statutową partii politycznej) oraz jest ściśle powiązane z odpowiedzialnością karną za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, określoną w przepisach karnych Kodeksu wyborczego.

Należy przy tym podkreślić, że tak ukształtowane przez ustawodawcę przepisy określające zasady dokonywania przez Państwową Komisję Wyborczą oceny zgodności finansowania kampanii wyborczej komitetów wyborczych pozostają w ścisłym związku z narzędziami, w które wyposażona została Państwowa Komisja Wyborcza. Podstawę ustaleń dokonywanych w postanowieniach w sprawie sprawozdań finansowych stanowią: treść sprawozdania i dołączonych do niego dokumentów, sprawozdania biegłych rewidentów, wyjaśnienia składane przez pełnomocników finansowych komitetów na wezwanie

Państwowej Komisji Wyborczej, sporządzane na zlecenie Państwowej Komisji Wyborczej ekspertyzy i opinie, informacje uzyskane od organów administracji państwowej i samorządowej w ramach pomocy udzielanej na żądanie Państwowej Komisji Wyborczej, informacje uzyskane od organów kontroli, rewizji i inspekcji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, które obowiązane do współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i udostępniania jej, na jej wnioski, wyników postępowań kontrolnych prowadzonych przez te organy (art. 144 § 3-6 Kodeksu wyborczego). Państwowa Komisja Wyborcza nie jest wyposażona w środki właściwe dla organów nadzoru czy też organów ścigania, nie jest upoważniona do kontrolowania działań podmiotów innych niż komitety wyborcze (z wyjątkiem partii politycznych, których działalność finansową kontroluje w ograniczonym zakresie na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych – Dz. U. z 2023 r. poz. 1215) i nie jest powołana do dokonywania oceny takich działań. Wąski zakres środków, w które wyposażona została Państwowa Komisja Wyborcza przez ustawodawcę odpowiada wąskiemu zakresowi sprawowanej przez nią kontroli finansowania kampanii wyborczej.

Zakres kontroli finansowania kampanii wyborczej sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą jest również ściśle powiązany z terminami, w których kontrola ta powinna być zakończona. Wprawdzie półroczny termin na wydanie postanowień w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach (art. 144 § 1 Kodeksu wyborczego) jest terminem instrukcyjnym, jednak treść tych postanowień decyduje o wysokości dotacji podmiotowej i subwencji na działalność statutową partii politycznych, a jego przekroczenie może rodzić negatywne skutki dla komitetów wyborczych i partii politycznych w postaci opóźnienia wypłaty należnych świadczeń z budżetu państwa. O ile ustalenie stanu faktycznego i dokonanie oceny prawnej w sprawach gospodarki finansowej komitetów wyborczych w zakresie określonym przepisami Kodeksu wyborczego w terminie 6 miesięcy od złożenia sprawozdań jest (z poważnymi trudnościami) możliwe, o tyle przeprowadzenie w takim czasie szerszego badania jest niewykonalne, co niewątpliwie brał pod uwagę ustawodawca określając zakres kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą.

Należy jednocześnie podkreślić, że ściśle określenie przez ustawodawcę przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego jest rozwiązaniem

gwarantującym bezstronność rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej. Odrzucenie sprawozdania następuje wtedy i tylko wtedy, gdy stwierdzony stan faktyczny odpowiada naruszeniu przez komitet wyborczy jednego z enumeratywnie wskazanych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 2 zakazów ustawowych. Zabezpiecza to komitety wyborcze przed arbitralnością decyzji Państwowej Komisji Wyborczej, a Komisję przed zarzutami stronnictwa. Wieloletnia praktyka potwierdza słuszność takiego rozwiązania. Zarzuty stronnictwa Państwowej Komisji Wyborczej należą do rzadkości, a ilekroć były podnoszone w skargach na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach sprawozdań finansowych, wnoszonych do Sądu Najwyższego przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, Sąd Najwyższy zarzuty te oddalał. Kategoryczne brzmienie przepisów stanowiących podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego ma zatem znaczenie dla wiarygodności Państwowej Komisji Wyborczej jako organu kontrolnego, która jest istotnym elementem kształtującym również jej wiarygodność jako organu przeprowadzającego wybory i ustalającego ich wyniki.

Należy ponadto zauważyć, że ustawodawca określił przesłanki odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego w sposób kategoryczny, co powoduje, że Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do uzależniania rozstrzygnięć od przyczyn naruszenia przez komitet zasad finansowania kampanii wyborczej, stopnia zawinienia, szkodliwości naruszenia, znajomości lub niezajomości przepisów itp. Ustalenie przez Państwową Komisję Wyborczą stanu faktycznego i stwierdzenie, że doszło do naruszenia wskazanych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 1 zakazów stanowi bezwzględną przesłankę odrzucenia sprawozdania. Zasadą tą kieruje się Państwowa Komisja Wyborcza od chwili, kiedy powierzono jej zadania z zakresu kontroli finansowania kampanii wyborczych, a słuszność takiej interpretacji przepisów Kodeksu wyborczego potwierdził wielokrotnie w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy rozpatrując skargi na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej.

Podsumowując tę część analizy należy stwierdzić, że przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają Państwowej Komisji Wyborczej na odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego i zobowiązują ją do odrzucenia go wyłącznie wtedy, gdy stwierdzi ona, że konkretne działania naruszyły jeden z zakazów enumeratywnie wymienionych w art. 144 § 1 pkt 3 lub w art. 144 § 2 Kodeksu. Działania te muszą być podjęte



przez komitet lub przez inny podmiot działający w porozumieniu z nim (konkretnie – z jego pełnomocnikiem finansowym, prowadzącym gospodarkę finansową i odpowiedzialnym za nią – art. 127 § 1 Kodeksu) lub co najmniej za jego wiedzą i zgodą. Nie mają natomiast wpływu na decyzję o przyjęciu albo odrzuceniu sprawozdania finansowego inne czynniki, wśród których należy wymienić przede wszystkim ocenę działań podmiotów niezwiązanych z komitetem wyborczym.

Przechodząc do analizy konkretnych wątpliwości co do zgodności działań Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość uczestniczącego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r., zawartych w kierowanych do Państwowej Komisji Wyborczej wystąpieniach i wynikających z informacji zgromadzonych w toku badania sprawozdania, należy przede wszystkim wskazać, że (zgodnie z wyżej wskazanymi zasadami kontroli) zdarzeniami mogącymi mieć wpływ na ocenę zgodności działania Komitetu z prawem mogą być wyłącznie działania podejmowane przez ten Komitet lub za jego wiedzą i zgodą w okresie kampanii wyborczej związanej z tymi wyborami. Nie mogą być więc nimi działania podejmowane przed zarządzeniem wyborów przeprowadzonych w 2023 r. (np. w latach 2019-2022), w szczególności związane z wcześniej przeprowadzonymi wyborami. Badanie sprawozdania KW Prawo i Sprawiedliwość uczestniczącego w wyborach przeprowadzonych w 2023 r. dotyczy wyłącznie podmiotu utworzonego w związku z tymi wyborami, nie zaś komitetów wyborczych utworzonych przez tę samą partię polityczną w wyborach wcześniejszych. Ogranicza to zakres informacji mających wpływ na postanowienie w sprawie sprawozdania Komitetu do tych, które wiążą się ściśle z jego działalnością. Na marginesie należy wskazać, że nie ma również możliwości zmiany postanowień w sprawach sprawozdań tych wcześniej istniejących komitetów wyborczych, ponieważ Kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania zakończonego prawomocną uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej.

Ustalenia wymaga zatem, które spośród ustawowych przesłanek odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, wymienionych enumeratywnie w art. 144 § 1 pkt 3 i w art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego, mogłyby zachodzić przy założeniu, że opisane w posiadanych przez Państwową Komisję Wyborczą informacjach zdarzenia zaszły. Przesłanką taką może być jedynie przyjęcie przez Komitet korzyści majątkowych

o charakterze niepieniężnym innych niż wymienione w art. 132 § 5 pkt 1-4 lub od podmiotów niewymienionych w tych przepisach (art. 144 § 1 pkt 3 lit. e Kodeksu wyborczego), stanowiące naruszenie art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego. Na przesłankę taką wskazują zresztą zawiadamiający Państwową Komisję Wyborczą o zdarzeniach stanowiących według nich naruszenie przez Komitet zasad finansowania kampanii wyborczej.

Zakaz określony w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego został sformułowany jednoznacznie: „Komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, z wyjątkiem (...)”. Naruszenie tego zakazu może polegać wyłącznie na świadomym przyjęciu przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych. Przez „przyjęcie” należy rozumieć złożenie stosownego oświadczenia woli przez pełnomocnika finansowego komitetu lub co najmniej przyjęcie przez niego do wiadomości przekazania komitetowi korzyści majątkowej i wykorzystanie jej. Należy przy tym zauważyć, że Komitet (reprezentowany przez jego pełnomocnika finansowego) nie ma żadnych narzędzi, za pomocą których mógłby uniemożliwić lub choćby ograniczyć działania innych podmiotów obiektywnie służące interesom komitetu, lecz prowadzone bez jego zgody. Przepisy Kodeksu wyborczego (a także poprzedzających ten akt ordynacji wyborczych) do chwili zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130 oraz z 2018 r. poz. 1349) przyznawały komitetom wyborczym wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej na rzecz kandydatów (art. 84 § 1 zd. drugie Kodeksu wyborczego), wymagały zgody pełnomocnika wyborczego na prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz komitetu (art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego w brzmieniu przed zmianą wprowadzoną powołaną ustawą) i penalizowały prowadzenie agitacji wyborczej bez takiej zgody (art. 499 Kodeksu wyborczego uchylony powołaną ustawą). Po wskazanych zmianach przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają na prowadzenie agitacji wyborczej przez każdego wyborcę bez uprzedniej zgody pełnomocnika wyborczego komitetu (art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego), a prowadzenie agitacji wyborczej przez podmioty inne niż komitety wyborcze i wyborców jest wprawdzie niezgodne z tymi przepisami, lecz niezagrożone żadną sankcją. Zmiany te, poza negatywnym wpływem na przejrzystość i kontrolowalność prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej, pozbawiły również komitety wyborcze możliwości skutecznego reagowania na prowadzenie agitacji wyborczej bez ich zgody, czego przed zmianami mogły dokonać zawiadamiając organy ścigania o popełnieniu czynu karalnego określonego w art. 499 Kodeksu wyborczego.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość na wezwanie Państwowej Komisji Wyborczej do ustosunkowania się przez niego do informacji o możliwych naruszeniach art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego Pełnomocnik ten stwierdził, że żadne z opisanych działań nie były działaniami Komitetu ani nie były przez Komitet akceptowane.

Kwestią, którą w opisanej sytuacji musi rozstrzygnąć Państwowa Komisja Wyborcza, jest możliwość uznania, że doszło do przyjęcia przez Komitet niedozwolonych korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym na zasadzie domniemania zgody na ich przyjęcie, opartego na związkach z Komitetem podmiotów uznanych za przekazujące Komitetowi świadczenia. Należy przy tym zauważyć, że domniemanie takie obejmowałoby nie tylko działania opisane w przedstawionych informacjach, ale także działania innych podmiotów obiektywnie służące interesom tego Komitetu (jak choćby szeroko opisywaną, analizowaną i krytykowaną działalność Telewizji Publicznej, wydawców będących własnością spółek Skarbu Państwa, fundacji i stowarzyszeń należących do szerokiego kręgu podmiotów powiązanych z partią polityczną Prawo i Sprawiedliwość), a także innych podmiotów pozostających w podobnych relacjach z innymi komitetami wyborczymi. W dotychczasowym orzecznictwie Państwowa Komisja Wyborcza nie przyjmowała takiego domniemania, a zmiana tego stanowiska stanowiłaby odwrót od zasad wypracowanych w ciągu ponad 20 lat sprawowania przez nią kontroli finansowania kampanii wyborczych, których zasadność potwierdza również orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach skarg na uchwały odrzucające sprawozdania finansowe komitetów wyborczych.

Należy mocno podkreślić, że stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiotowej sprawie nie ma związku z oceną działań podmiotów (organów administracji państwowej, fundacji, stowarzyszeń itp.), które to działania ewentualnie naruszyły prawo w zakresie innym, niż zasady finansowania kampanii wyborczej. W kwestiach tych Państwowa Komisja Wyborcza nie dokonuje ocen, oczywiście jest jednak, że działania naruszające prawo (np. zasady gospodarowania majątkiem publicznym) nie są przez nią akceptowane. Dokonanie oceny tych działań należy jednak do innych organów państwa.

Nie ulega wątpliwości, że informacje o działaniach różnych podmiotów prowadzących agitację wyborczą lub w inny sposób wspierających związane z nimi środowiska polityczne, partie polityczne i komitety wyborcze, wskazują na niedoskonałości

prawa wyborczego, które pozwalają na obchodzenie podstawowych zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza, jak wskazano wyżej, realizuje zadania z zakresu kontroli finansowania kampanii wyborczej w trybie i na zasadach ściśle określonych przez ustawodawcę. Niedoskonałości systemu kontroli mogą być zatem wyeliminowane lub ograniczone przez ustawodawcę w drodze zmian ustawowych, na których potrzebę Państwowa Komisja Wyborcza wskazywała wielokrotnie w swoich informacjach o stosowaniu prawa wyborczego i potrzebach jego zmian, kierowanych do naczelných organów państwa po każdych wyborach. Kwestie udziału tzw. podmiotów trzecich w kampanii wyborczej będą jednym z przedmiotów informacji kierowanych przez Państwową Komisję Wyborczą do naczelných organów państwa w najbliższym czasie.

*Należy jednocześnie zauważyć, że rozszerzenie zakresu przesłanek odrzucenia sprawozdania (czy to w drodze zmian ustawowych, czy to w przypadku niezastosowania dotychczasowej interpretacji przepisów prawa w tym zakresie) może łatwo doprowadzić do sytuacji, w której odrzuceniu podlegałoby każde lub niemal każde sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego mającego jakikolwiek związek z działalnością innych podmiotów, w tym np. dysponujących środkami publicznymi. Uznanie bowiem, że działania obiektywnie służące interesom komitetu wyborczego stanowią świadczenia na jego rzecz, mogłoby prowadzić do uznania za takowe np. wszelkiej aktywności funkcjonariuszy publicznych mających związki z daną partią polityczną lub komitetem wyborczym (także aktywności wynikającej z piastowania przez nich funkcji publicznej), czy też wszelkiej aktywności podmiotów o celach programowych zbliżonych do celów partii politycznej, która utworzyła komitet wyborczy. Powstałoby także zagrożenie prowadzenia przez podmioty wrogie danemu komitetowi działalności pozornie wspomagającej go w celu doprowadzenia do odrzucenia jego sprawozdania finansowego. Wskazuje to na konieczność kompleksowego i poprzedzonego staranną analizą rozwiązywania widocznych problemów, a nie prób dostosowania wykładni prawa do potrzeb jednostkowych spraw i oczekiwań.*

*Rozpatrując informacje o działaniach Komitetu mogących naruszać art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego należy ponadto zauważyć, że uznanie ich za naruszające ten zakaz wymaga precyzyjnego wskazania konkretnych korzyści majątkowych i wycenienia ich. Wycena taka musiałaby być oparta na analizie wartości „ekwiwalentu reklamowego” danego działania, nie jest bowiem oczywiście wartością korzyści majątkowych np. wartość sprzętów*

*przekazanych jednostkom Ochotniczych Straży Pożarnych czy Kołom Gospodyń Wiejskich. Wartość przyjętych przez komitet wyborczy niedozwolonych korzyści majątkowych podlega bowiem przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa i stanowi podstawę obliczenia kwoty pomniejszenia dotacji podmiotowej i subwencji z budżetu państwa na działalność statutową partii politycznej.*